2015D04200

INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 5 februari 2015 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën inzake zijn brief over de evaluatie van Verantwoord Begroten (Kamerstuk 31 865, nr. 65).

De voorzitter van de commissie,
Harbers

De griffier van de commissie,
Groen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief «Evaluatie Verantwoord Begroten». Deze leden vinden het belangrijk dat er verantwoording wordt afgelegd over de besteding van ons belastinggeld. Daarbij is het belangrijk om te kijken of al het belastinggeld rechtmatig is besteed, en ook naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarvoor is zicht op de effecten van belang. Voor de Tweede Kamer moet dit alles helder, inzichtelijk en transparant zijn om haar controletaak uit te kunnen oefenen. Ook voor de verantwoording naar de belastingbetaler is dit belangrijk. Overigens zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de begrotingen en jaarverslagen leesbaarder zijn geworden. Wel zou er nog aandacht moeten zijn voor het herhalen van informatie. Voorkomen moet worden dat dezelfde informatie meerdere keren voorkomt. Hoe kan dit gerealiseerd worden?

Beleidsdoorlichtingen

Inmiddels is er op initiatief van de leden van de VVD-fractie geregeld dat de Tweede Kamer ook input mag leveren voorafgaand aan de start van de beleidsdoorlichtingen. Daarvoor is informatievoorziening ook bij Verantwoord Begroten belangrijk. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er verschillen zichtbaar zijn in de mate waarin departementale begrotingen en jaarverslagen inzicht bieden in beleidsdoorlichtingen. Er zijn mooie voorbeelden, zoals in de begroting van het Ministerie van VWS waar per artikel apart wordt toegelicht welke beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd en wat de relatie is met andere evaluaties en waar wordt toegelicht in welke mate de beleidsdoorlichtingen het artikel afdekken en wanneer deze worden uitgevoerd. Wat gaat de Minister doen om de informatie over beleidsdoorlichtingen in de begrotingen te verbeteren en op een meer gelijk, hoger niveau te brengen, zoals in de begroting van het Ministerie van VWS? Zo ja, hoe en wanneer? Zo nee, waarom niet?
De vindbaarheid van evaluatieonderzoeken is vaak lastig. Is de Minister bereid om directe links naar evaluaties, beleidsdoorlichtingen, onderzoeken, etc. op te nemen? Zo ja, met ingang van wanneer kan dit geïmplementeerd worden? Zo nee, waarom niet?
De leden van de VVD-fractie zijn er voorstander van dat er elke vier jaar een beleidsdoorlichting plaatsvindt. Nu is de praktijk tussen de vier en zeven jaar. Kan de Minister dat toezeggen?

Beleidsinformatie

De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat veel relevante beleidsinformatie verloren is gegaan en soms zelfs rigoureus is weggesneden door de invoering van de nieuwe begrotingssystematiek. Operationele doelstellingen zijn verdwenen, algemene doelstellingen zijn vaak abstract en vaag geformuleerd. Het aantal indicatoren en de kwaliteit is sterk afgenomen en goede evaluatie van het beleid is daardoor moeilijker. Risico is daardoor dat het totaaloverzicht, dat de begroting moet bieden, verloren gaat, en dat is een slechte zaak. Hoe wil de Minister dit verbeteren? Zo zijn streefcijfers veelal verdwenen, waardoor het lijkt alsof er geen concrete doelstelling is. Ook dat maakt het moeilijker om te beoordelen of het beleid effectief is geweest. Een positief voorbeeld is Minister van OCW, die bij de begroting nog extra beleidsinformatie geeft in een apart boekje. Gaat de Minister zich inspannen om andere ministers deze werkwijze over te laten nemen?

De Verantwoord Begroten-systematiek heeft er ook voor gezorgd dat indicatoren die buiten de invloedssfeer van de ministers liggen, niet langer in begrotingen worden opgenomen. Kan de Minister aangeven hoe bepaald wordt of de indicatoren buiten de invloedssfeer liggen? Kan de Minister ook enkele voorbeelden geven van indicatoren die in het verleden wel en nu niet meer in de begroting worden opgenomen door de Verantwoord Begroten-systematiek?

Voorheen werd in elk beleidsartikel aangegeven in hoeverre het mogelijk was om informatie op te nemen over input, output en/of outcome (comply or explain). Is het kabinet bereid dit weer te gaan doen, dat wil zeggen een toelichting op de keuze van de indicatoren en een motivering bij de indicatoren gerelateerd aan het beleidsdoel? Zo nee, waarom niet?
De Minister constateert dat het onderdeel «beleidswijzigingen» verder kan worden verbeterd, evenals het onderdeel «beleidsconclusies». Bij beleidswijzigingen moet het in elk geval ook gaan om ombuigingen en bezuinigingsoperaties, en bij de beleidsconclusies moeten de effecten van doorgevoerde bezuinigingen en de uitkomsten van ex-post evaluatie expliciet worden benoemd. In het kader van de reeks «Zicht op bezuinigen» van de Algemene Rekenkamer is ook duidelijk geworden dat de informatievoorziening hierover verbeterd moet worden. De leden van de fractie van de VVD vinden het belangrijk dat er bij ombuigingen en bezuinigingen onderscheid gemaakt wordt tussen de maatregelen zelf en mee- en tegenvallers, als gevolg van bijvoorbeeld economische omstandigheden. Hoe gaat de Minister dit in de toekomst verbeteren en meer inzichtelijk maken? Wanneer zijn de verbeteringen gerealiseerd?
Is het kabinet ook voornemens om bij beleidswijzigingen vooraf nog nadrukkelijker aan te geven welk probleem geprobeerd wordt op te lossen? Veelal wordt nu enkel beschreven wat er gedaan wordt, zonder dat daarbij enerzijds het concrete probleem geschetst wordt en anderzijds de doelstellingen benoemd worden. Ook dat maakt het volgens de leden van de VVD-fractie makkelijker om te beoordelen of het beleid effectief is geweest.

Financiële informatie

De kwaliteit van de financiële informatie in begrotingen en jaarverslagen is met de nieuwe begrotingssystematiek verbeterd. De leden van de VVD-fractie vinden echter dat de duiding en de ontwikkeling van cijfers en/of reeksen verbeterd kan worden. Veelal zijn er opvallende ontwikkelingen (positief of negatief) te zien, die niet nader uitgelegd worden. Het zou de controlerende taak van de Kamer ten goede komen wanneer er vanuit de departementen explicieter aangegeven kan worden wat de verklaring is voor bepaalde ontwikkelingen.
De informatie over de zbo-begrotingen in de Rijksbegrotingshoofdstukken zijn echter vaak één of twee jaar oud. Dit is een onwenselijke situatie wat de leden van de VVD-fractie betreft. Kan de Minister regelen dat zodra instellingswetten aangepast worden, het punt van het eerder aanleveren van gegevens over de begroting, hierin wordt meegenomen?
Tijdige informatievoorziening van de Tweede Kamer met betrekking tot de plannen voor de zbo's en zeker ook informatie over de kosten en effecten zijn van cruciaal belang. Het huidige overzicht van de zbo's is karig, de informatie over kosten, opbrengsten en effecten ontbreekt nog. Hoe gaat de Minister dit oplossen?
Ook zijn de leden van de fractie van de VVD van mening dat de duiding van subsidie-uitgaven beter kan. Veelal wordt er wel aangegeven aan wie er subsidie wordt verleend, maar niet wat het doel is van de subsidie (waarom wordt deze gegeven) en of dit doel daadwerkelijk behaald wordt. Is het kabinet van plan om dit toe te voegen?

Budgetflexibiliteit

De leden van de VVD-fractie hebben altijd gehamerd op inzicht in de budgetflexibiliteit. Er is al meerdere malen toegezegd dat de informatie hierover verbeterd wordt maar tot op heden is dit nog onvoldoende geweest. Er wordt in veel te algemene termen beschreven. Standaardzinnen als: «de amendeerruimte is beperkt» of «het is juridisch verplicht» leveren geen bruikbare informatie op. De leden van de fractie van de VVD vinden dat dit nu eindelijk eens substantieel verbeterd moet worden. Er moet helder inzichtelijk zijn welke middelen beïnvloedbaar zijn en op welke termijn. De leden van de VVD-fractie willen daarom dat iedere Minister verplicht concreet moet vermelden welke wet, regeling of convenant zou moeten worden gewijzigd om het budget beschikbaar te krijgen voor alternatieve aanwending en op welke termijn dit kan (ofwel de aard en duur van de verplichting). Dat is meer dan alleen vermelden of het juridisch verplicht is en voor welk percentage. Kan de Minister dit toezeggen en ook daadwerkelijk (laten) uitvoeren? Kan de Minister aangeven wanneer dit gerealiseerd kan zijn? De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat meer inzicht over budgetflexibiliteit namelijk cruciaal is voor het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Open data en open spending

De leden van de VVD-fractie zijn het met de Minister eens dat open data een belangrijke kans vormen om de transparantie over begrotingsinformatie verder te verbeteren. Het gaat dan niet alleen om financiële informatie, maar ook om kwantitatieve beleidsinformatie en evaluaties. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd hoe de Minister deze kans gaat benutten als het om «open spending» gaat.
Op 17 april 2014 heeft de Tweede Kamer een kabinetsreactie gevraagd op het Trendrapport Open Data van de Algemene Rekenkamer. Tot op heden is het echter nog niet gelukt om een kabinetsreactie te produceren, alleen twee uitstelbriefjes. Wanneer kan de Tweede Kamer de kabinetsreactie uiterlijk verwachten? Welke concrete plannen heeft het kabinet voor de komende periode in het kader van het opendatabeleid en open spending?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Met interesse hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van de brief die de Minister van Financiën aan deze Kamer heeft gestuurd aangaande de evaluatie van de invoering van «Verantwoord Begroten» in de begroting- en verantwoordingsstukken. Zij hebben hierbij enkele vragen.

Met tevredenheid constateren de leden van de PvdA-fractie dat de overgang op «Verantwoord Begroten» over het algemeen goed verloopt. In zijn brief stelt de Minister dat er problemen zijn met het correct toepassen van de definities voor uitgavencategorieën en financiële instrumenten. Wat is hier de oorzaak van?

Het is een terugkerend probleem dat de causaliteit tussen beleid en effecten niet goed inzichtelijk gemaakt wordt. Het onderdeel «beleidsconclusie» in de jaarverslagen dient een helder oordeel te bevatten over de resultaten van het gevoerde beleid. Helaas wordt gesteld dat dit onderdeel vaak scherpte mist en er niet altijd wordt ingegaan op grote bezuinigingen. Wat is hier de oorzaak van? Welke maatregelen worden er getroffen om dit in de toekomst te verbeteren? Is de Minister van oordeel dat de Kamer toch over afdoende gegevens beschikt om een oordeel te kunnen over het gevoerde beleid en de effecten van bezuinigingen?

Hetzelfde geldt voor beleidsdoorlichtingen. Het doet de leden van de PvdA-fractie deugd dat het aantal afgeronde beleidsdoorlichtingen in 2014 ten opzichte van 2013 is verdubbeld. Ook waarderen de leden van de PvdA-fractie de inspanningen om dit nog verder te verbeteren. Hoeveel beleidsdoorlichtingen waren in 2014 verlaat of ontbrekend?

De leden van de PvdA-fractie moedigen het gebruik van open data in de begrotings- en verantwoordingsstukken aan. Dit bevordert het inzicht in de stukken en biedt mogelijkheden voor derden om de data te gebruiken, inzichtelijk te maken en te onderzoeken. Dit draagt bij een transparantere overheid. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre er ontwikkelingen zijn in het gebruik van open data bij andere departementen. Deelt de Minister de visie van de leden van de PvdA-fractie dat Rijksbreed alle data die zich daarvoor lenen zo toegankelijk mogelijk gemaakt zouden moeten worden? Welke inspanningen worden hiertoe geleverd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de eindevaluatie Verantwoord Begroten. In algemene zin zijn de leden van de fractie van de SP positief. Wel maken de leden van de SP-fractie zich nog steeds zorgen om de toekomstige informatievoorziening richting het digitaliseren van de begroting. Waarom is de Minister zo ver doorgeslagen met de digitalisatie? Waarom kunnen bij de begrotingen en jaarverslagen niet een aantal exemplaren aan iedere fractie worden uitgedeeld? Kan de Minister aangeven of de budgetflexibiliteit kwalitatief nog wordt verbeterd? Hoe kan de Kamer zijn budgetrecht ten volle benutten wanneer de budgetflexibiliteit kwantitatief op een hoog percentage ligt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van het kabinet en stellen enkele vragen.

Tussentijdse beelden

In het najaar van 2011 heeft er een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden over de verbetering van de verantwoorde begroting. In deze brief wordt gesteld dat deze evaluatie over het algemeen positief is ontvangen. De leden van de CDA-fractie vragen welke punten niet positief naar voren kwamen in deze evaluatie? Ook is de afgelopen jaren deze begrotingssystematiek veel getoetst door de verschillende relevante belanghebbenden waaronder leden van de Tweede Kamer. De CDA-leden vragen wat het kabinet met deze punten heeft gedaan?

Eindbeeld

Ook de ministers blijken goed te kunnen werken met de splitsing tussen beleidsuitgaven en apparaatsuitgaven. In de brief wordt echter wel aangehaald dat de focus zal blijven liggen op definities voor uitgavencategorieën en financiële instrumenten. De CDA-leden vragen of er aanwijsbare redenen zijn dat juist op dit terrein de focus extra wordt gelegd?
Op het onderdeel beleidsconclusies wordt specifiek aangegeven dat de nodige scherpte en de doorgevoerde bezuinigingen in deze conclusies nog ontbreken. De leden van het CDA-fractie vragen op welke termijn het kabinet verwacht dat deze conclusies worden aangescherpt en waar ook de doorgevoerde bezuinigingen in worden meegenomen?

Beleidsdoorlichtingen

Uit de brief van de Minister blijkt dat beleidsdoorlichtingen vaak later dan gepland werden opgeleverd aan de Kamer. In de brief wordt aangegeven dat wanneer een beleidsdoorlichting later naar de Kamer wordt gestuurd de verantwoordelijke Minister een brief naar de Kamer moet sturen met daarin de reden waarom de beleidsdoorlichting te laat is en de nieuwe deadline. De leden van de CDA-fractie vragen wat nu de hoofdoorzaken zijn dat beleidsdoorlichtingen vaak te laat naar de Kamer worden gestuurd? Wat wordt er bovendien aan gedaan om deze beleidsdoorlichtingen wel tijdig aan de Kamer te laten toekomen?

Budgetflexibiliteit

Vanaf 2013 moeten de ministers door middel van een percentage aangeven wat de juridisch verplichte uitgaven zijn per artikel. Naast dit kwantitatieve percentage zal er ook een kwalitatieve toelichting worden gegeven. De leden van het CDA-fractie vragen wat de ervaringen van de verschillende belanghebbenden zijn met deze manier van werken op het terrein van budgetflexibiliteit? Daarnaast is de definitie van juridisch verplichte uitgaven aangescherpt. De leden van de CDA-fractie vragen welk verschil de huidige definitie vertoont ten opzichte van de oude definitie? Betekent het bovendien dat door deze definitieverandering bedragen juridisch meer worden ingeperkt en deze dus minder vrij besteedbaar zijn? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie welke mogelijkheden het kabinet ziet om meer budgetflexibiliteit voor de Tweede Kamer te creëren en er dus minder beleid meerjarig juridisch verplicht vast ligt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de rechtszekerheid van betrokkenen.

Vooruitblik

Ten aanzien van de open data werkt het Ministerie van OCW hier al langer mee. De leden van de CDA-fractie vragen wat de ervaringen hieromtrent zijn? Op termijn zouden ook de bijlagen van de begroting beschikbaar moeten zijn in de vorm van open data. Op welke termijn ziet het kabinet dit voor zich?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de uitkomsten van de evaluatie. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie constateren dat naar het oordeel van het kabinet, in het onderdeel «beleidsconclusies» in het jaarverslag vaak de nodige scherpte ontbreekt. Deze leden vragen welke acties het kabinet gaat ondernemen om dit te verbeteren.

De leden van de D66-fractie vinden de weergave van de budgetflexibiliteit een belangrijk element in de begroting. Echter, deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken, dat ministers de «juridisch verplichte» uitgaven in de ontwerpbegrotingen te hoog stellen. Zo is het voorgekomen dat in een suppletoire begroting het nominale bedrag aan juridische verplichte uitgaven op een begrotingsartikel lager bleek dan in de ontwerpbegroting. Ook bleek het mogelijk om per amendement de uitgaven op een begrotingsartikel te wijzigen dat volgens de begroting 100% juridisch verplicht zou zijn. Wanneer het deel van de uitgaven dat juridisch verplicht is, in de begroting hoger wordt gepresenteerd dan dit in werkelijkheid is, dan ondergraaft dit volgens de leden van de D66-fractie het budgetrecht van de Staten-Generaal. Daarom vragen deze

leden welke controlemechanismen het kabinet hanteert, om een accurate presentatie van de juridisch verplichte uitgaven te waarborgen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet overweegt om in de toekomst overzichten van bijvoorbeeld evaluaties, subsidies en moties en toezeggingen, niet meer als bijlage bij de begroting te voegen. Als het kabinet slechts beoogt om de huidige overzichten niet als bijlage bij de begroting, maar als los overzicht te publiceren, is dit naar het oordeel van de leden van de D66-fractie een overbodige stap, aangezien de bijlagen alleen maar via internet gepubliceerd worden. Deze leden zien alleen een meerwaarde in het afzonderlijk aanbieden van deze overzichten, als die daardoor sneller geactualiseerd kunnen worden en gemakkelijker doorzoekbaar zijn. Zij vragen hoe het kabinet hiermee wil omgaan.